

对非经营性国有资产评估的理论初探

周志波

[摘要] 国有资产有经营性国有资产、非经营性国有资产和自然资源国有资产三类,但目前我国的资产评估主要涉及的是经营性国有资产和自然资源国有资产的评估,非经营性国有资产评估涉及的很少。本文旨在论述建立非经营性国有资产评估制度的必要性。

一、引言

资产评估在经营性国有资产和自然资源国有资产的交易与重组中发挥了重要作用。然而,经营性国有资产和自然资源国有资产只是国有资产的一部分,而不是全部。国有资产包括企业经营性国有资产、非经营性国有资产和自然资源国有资产^[1]。《国际评估准则》(第八版)中的《准则应用3 为财务报告进行的政府部门资产的评估》(IVA3 Valuation of Public Sector Assets for Financial Reporting)就是关于对政府部门非经营性资产价值评估的指导。

目前我国非经营性国有资产达到4万余亿元,已占到国有资产总量的35%以上^[2]。为了加强对非经营性国有资产的有效管理,必须发挥资产评估在这方面的作用。我国经济体制的改革、社会主义法制的完善对于非经营性国有资产的评估都存在着客观的要求。

二、非经营性国有资产的界定

在对非经营性国有资产的评估进行探讨之前,对

非经营性国有资产做出明确的界定,将有助于我们对这个问题的理解和认识。

非经营性国有资产是“国家在非生产流通领域占有的财产,是指不投入或不直接投入商品生产经营活动,不以营利增值为目的的公益性国有资产。”^[3]非经营性国有资产可以划分为政府资产、事业单位资产、军队国防资产和其他非经营性国有资产。政府资产是指政府行政机构占有的非经营性国有资产;非经营性事业单位资产是指由国家财政拨付事业经费的事业单位占有的非经营性国有资产;军队国防资产是指由军事单位占有的用于保卫国家领土安全和主权完整的非经营性国有资产;其他非经营性国有资产是指除上述非经营性国有资产之外的其他种类的非经营性国有资产。

三、建立非经营性国有资产评估制度的必要性

1. 对非经营性国有资产进行价值评估是国有资产管理制度的完善

改革开放以来,我国在经营性国有资产的管理方面进行了探索,目前已经初步建立起了国有企业经营性国有资产的管理体制。但在非经营性国有资产的管理中,我们还缺乏经验。非经营性国有资产存在着账面价值严重失实与资产大量流失等诸多问题。目前,我国非经营性国有资产的管理存在许多问题,突出表现在以下几个方面。第一,非经营性国有资产的产权单位没有形成资产管理意识,认为只有经营性国有资产才有保值增值的需要,非经营性国有资产没有这个需要。因此对非经营性国有资产往往缺乏相应的严格的管理责任制度。第二,非经营性国有资产产权单位对于非经营性国有资产一般实行历史成本计量,长期不进行账面调整,在产权发生变动时易使国有资产权益受到侵害。第三,由于非经营性国有资产缺乏相应的严格的管理责任制度,存在着浪费严重的现象。

通过建立起非经营性国有资产评估制度,有助于上述问题得到解决或者部分解决,也将有助于非经营性国有资产管理责任制度的建立。

2. 对非经营性国有资产进行价值评估是对政府财政部门财政支出的一种监督,有利于解决政府与财政部门、财政部门与纳税人之间的“委托——代理”关系中的问题

政府与其财政部门、财政部门与纳税人之间存在着“委托——代理”关系。这种关系可能存在的问题是代理人可能由于追求他们自己的目标而不惜以牺牲委托人的利益为代价。虽然有《政府采购法》等规定,但还是很难对采购部门的行为起到真正的约束作用。

政府机构、事业单位等在资产采购的过程中存在着任意增加资产采购的情况,造成许多设备仪器处于闲置状态,使财政资金的使用缺乏效率,从而滋生了浪费严重的不良风气。在资产形成方面,财政软预算约束引发使用单位资产占有欲望的无限扩张、资产配置不公与重复购置,浪费严重^[4]。

虽然政府采购按规定都要经过公开招标过程,但是中标单位仍然可能会通过各种途径以高价格出售产品给政府部门,导致政府购买的资产价格明显高于市场价格。

上述这些行为仅凭目前的法律是难以控制的。如果能够建立起一套非经营性国有资产的评估制度,就可能对非经营性国有资产采购支出的效率做出大致的评价,有利于解决法律上认定资产价值困难的问题。如每过一定时期(比如一个会计年度)对非经营性国有资产进行一次价值评估,将评估值与非经营性国有资产产权单位所确认的资产价值进行比较。评估值与初始值的差异可以用于衡量非经营性国有资产采购过程中所出现的“委托——代理”中的问题。对非经营性国有资产进行的价值评估将能提高舞弊违法的机会成本,同时将对非经营性国有资产采购行为形成一种激励,促使他们采取更有效率且对委托人更为有利的行为方式,客观上促进政府部门的廉政建设。

3. 对非经营性国有资产价值进行评估有助于政府财政绩效预算管理体制的建立

绩效预算的概念起源于西方国家的公共财政支出管理实践。绩效预算也称为效率预算,它是发达商品经济国家普遍采取的一种财政预算制度,基本原理是把单位业绩与拨款联系起来的政府支出制度^[5]。绩效预算在预算编制过程中考虑预算的执行效果,以绩效作为是否安排预算的标准,我国在2000年开始了部门预算改革,但是,目前的改革仍只是对预算资金投入的控制,而对预算支出效果的评价和考核则较为薄弱^[6]。

通过对非经营性国有资产的价值评估,评价政府拨款的经济性(economic)、效率性(efficiency)和有效性(effectiveness)将有利于提高财政资金的使用效率,抑制财政支出的过度膨胀,从而促进我国政府财政绩效预算管理体制的建立和完善。

4. 对非经营性国有资产进行评估可以增强政府财政预算支出的透明度

通过对非经营性国有资产进行价值评估,并将评估报告进行详细披露,可以让纳税人充分享有对财政执行情况的知情权,充分了解财政用于购买非经营性国有资产支出的使用情况以及支出的预算绩效。非经营性国有资产价值评估这个平台提供了一种很好的机制,让公众去监督政府在财政资金使用尤其是资产采购方面的行为。

5. 对非经营性国有资产进行评估是对政府资本预算化的一种技术性支持

自凯恩斯主义兴起之后,西方资本主义世界就笃信凯恩斯的需求管理政策,频频运用财政政策对经济进行需求管理,旨在促进经济的增长。美国的财政赤字每年都占国民生产总值很大的比例。随着经济的发展,我国为了促进经济的发展,也多次发行国债,实行赤字预算。

但许多经济学家对目前的赤字衡量方法提出了质疑,认为现行的赤字衡量标准不能准确地衡量赤字的大小,并提出了一些新的统计口径。其中,比较重要的一种观点就是对赤字衡量实行资本预算化(capital budgeting)。

所谓资本预算化,是指“既衡量资产又衡量负债的预算做法”^[8]。对企业和个人而言,其负债和资产是对称的。企业和个人通过借债购置资产,表现在资产负债表上,资产和负债都等额增加,净资产没有变化,这种负债就不是真正意义上的赤字。这个原理应用在财政预算上就是资本预算化。当政府用赤字预算购买一部分资产,反映在政府的资产负债表上,资产和负债等额增加,资产净额没有变化,所以,用于购买资产的那部分所谓的“赤字”实际上在考虑到政府资产存量的变化时就不是赤字了。

资本预算化虽然在实际操作时还存在许多技术性

问题,但它为财政赤字的准确衡量提供了一种可能。

当前政府的赤字预算中有一部分是用于购置非经营性国有资产的,对非经营性国有资产的价值进行评估有利于赤字的准确衡量,是对资本预算化的一种技术性支持。通过非经营性国有资产的评估,将非经营性国有资产增加的价值从政府债务中扣除,可以更科学地反映政府的负债水平。

参考文献

- [1]方虹,牛晓艳.我国非经营性国有资产管理现状及存在的问题[J].产权导刊,2005(2):22.
- [2]伍海泉.国有资产研究的新视野——非经营性国有资产国内研究进展与评述[J].长沙理工大学学报(社会科学版),2005(9):43.
- [3]张笃鸿.试论非经营性国有资产管理[J].山西财税,1997(4):36.
- [4]李渝萍.现阶段非经营性资产管理模式探析[J].江西社会科学,2004(11):192-194.
- [5]何喜萍.我国实行绩效预算的若干思考[J].商业会计,2008(4).
- [6]肖丽雅,刘炯.政府绩效预算与我国公共财政改革[J].当代经济,2008(4).
- [7]赵霞.地方政府绩效评估体系研究[J].河北企业,2007(5):28.
- [8]汪波,等.财政赤字衡量的理论分析[J].广西财政高等专科学校学报,2002(2):7.
- [9]曼昆.宏观经济学[M],5版.北京:人民出版社.

(作者单位:厦门大学财政系)



古镇

褚伟敏